



Choix de localisation des firmes automobiles et aides publiques : Une analyse des décisions de la Commission européenne relative aux aides publiques en faveur des constructeurs automobiles

Edouard Barreiro, Frédéric Marty, Patrice Reis

► To cite this version:

Edouard Barreiro, Frédéric Marty, Patrice Reis. Choix de localisation des firmes automobiles et aides publiques : Une analyse des décisions de la Commission européenne relative aux aides publiques en faveur des constructeurs automobiles. *Annales de la Faculté de droit, économie et gestion de Metz*, 2006, n°6, p.421-440. halshs-00730869

HAL Id: halshs-00730869

<https://shs.hal.science/halshs-00730869>

Submitted on 24 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Choix de localisation des firmes automobiles et aides publiques :
Une analyse des décisions de la Commission européenne relatives aux aides
publiques en faveur des constructeurs automobiles¹**

Edouard Barreiro

Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche

edouard.barreiro@idefi.cnrs.fr

Frédéric Marty

Chargé de Recherche CNRS / Chercheur affilié OFCE

frederic.marty@idefi.cnrs.fr

Patrice Reis

Maître de Conférences

patrice.reis@idefi.cnrs.fr

Groupe de Recherche en Droit Economie et Gestion
CNRS – Université de Nice Sophia-Antipolis

Cette contribution se propose d'analyser l'impact de l'encadrement européen des aides publiques sur les décisions de localisation des constructeurs automobiles. Il s'agit notamment de s'attacher aux stratégies des firmes face à d'éventuelles délocalisations vers des régions européennes présentant des avantages de coûts, au premier rang desquelles les pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi qu'aux stratégies de soutien mises en œuvre par les Etats pour prévenir de tels risques. Pour ce faire, nous avons construit une base de données regroupant les décisions de la Commission en matière d'aides publiques destinées aux constructeurs automobile. Cette analyse nous permet de formuler quelques remarques conclusives relatives à la politique industrielle implicite qui se dessine en filigrane au travers de la politique de concurrence de la Commission et des stratégies d'attractivité des Etats.

Mots Clés : politiques de concurrence, politiques industrielles, concurrence fiscale

La dernière campagne référendaire a placé aux cœurs du débat public les risques liés d'une part, à la polarisation des politiques économiques européennes sur les seules règles de concurrence (la concurrence libre et non faussée) et d'autre part, à une concurrence des pays à bas salaires, laquelle suscite la crainte de délocalisations massives.

Dans un contexte de croissance vacillante, la "Grande Peur" des délocalisations refait surface dans le débat public. Cette question était apparu, en plein de cœur de la récession économique des années quatre-vingt-dix, notamment par le biais des rapports parlementaires Arthuis et Devedjian de 1993. Le débat actuel se distingue cependant de son prédécesseur dans la mesure où il accorde une place bien plus large à la concurrence des pays d'Europe Centrale et Orientale et qu'il est inséparable de la

¹ Les auteurs remercient Marc Deschamps (CNRS- GREDEG) pour ses commentaires. Cependant toute erreur ou imprécision relève entièrement de leur responsabilité.

problématique de la désindustrialisation. Ce débat conduit ainsi à poser la question des politiques industrielles actuellement menées sur le continent européen. A ce titre, le secteur automobile nous paraît constituer un terrain d'observation privilégié, notamment du fait de son poids économique dans de nombreux Etats européens² et du lancement par nos deux constructeurs nationaux de deux modèles à bas prix, produits respectivement en Roumanie et en Tchéquie³.

L'étude de la mise en œuvre de l'encadrement communautaire des aides publiques versées au profit de l'industrie automobile peut permettre de s'interroger sur la réalité de l'image d'une approche rigoriste sinon dogmatique des politiques de concurrence européennes. Nous nous visons donc, dans le cadre de cette communication, de nous attacher à la fois à l'impact de l'encadrement communautaire des aides publiques sur les décisions de localisation des firmes automobiles, mais aussi à la politique industrielle implicite qui se dégage de la mise en œuvre de cet encadrement par la Commission Européenne. En effet, la définition mais surtout la mise en œuvre des politiques de concurrence ne sauraient être, selon nous, tenues pour neutres ou indépendantes vis-à-vis d'options de politique industrielle. Une telle évaluation apparaît comme d'autant plus indispensable que deux inflexions se dessinent dans les politiques de la Commission. Tout d'abord, l'encadrement européen des aides publiques va connaître une évolution significative dans les prochaines années ; évolution annoncée par le *Plan d'action*⁴ de juin 2005. Ensuite, la Commission semble devoir renouer avec une certaine politique industrielle sur la base de politiques horizontales visant à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne⁵.

Pour mener à bien ce travail, nous avons constitué une base de données jurisprudentielles regroupant l'ensemble des décisions de la Commission entre 1985 et 2003 relevant du secteur automobile. Il s'agit, dans une optique d'économie du droit, d'analyser au travers de l'étude statistique d'un corpus de décisions, les conditions concrètes de mise en œuvre de la réglementation. L'analyse des décisions permettra à la fois de saisir les évolutions de la position de la Commission en matière de contrôle des aides publiques, mais aussi, en filigrane, la dynamique de l'industrie automobile européenne au travers des décisions relatives aux implantations des sites de production. Il s'agira de montrer de quelle façon le paramètre « aide publique » est saisi par les firmes⁶, notamment dans un contexte d'implantations vers les régions méridionales de l'Union Européenne (années quatre-vingt) ou vers les pays de l'Est⁷ (années quatre-vingt-dix et deux mille).

² Le secteur automobile représente 7.5 % de l'industrie européenne, génère 3 % de son PIB et 8 % des revenus des Etats et représente 2 millions d'emplois directs et 15 millions indirects, sa contribution à la balance commerciale extérieure représente quelques 35 Mds € d'excédents. Groupe de travail "Marché européen du travail", (2004), « Secteur automobile », *Confrontations- Europe*, novembre.

³ Ces deux exemples ne constituent pas des délocalisations *stricto sensu*. Une délocalisation se définit rigoureusement comme la fermeture d'un site de production dans un pays donné accompagnée de l'ouverture simultanée d'un nouveau site dans un pays tiers. Nous verrons dans notre base que des cas se rapprochent bien plus de ce modèle. Citons par exemple une aide publique espagnole visant à éviter la fermeture d'un site du groupe Renault-Nissan spécialisé dans les moteurs au profit d'une usine roumaine. Soulignons, en outre, que la France n'apparaît en aucun cas comme particulièrement exposée au risque de délocalisations. Ces dernières touchent plus particulièrement les pays émergents alors que la France a bénéficié d'implantations sur son sol dans la dernière décennie (Smart, en Lorraine, Toyota à Valenciennes et à Sophia-Antipolis).

⁴ Commission Européenne, (2005), *Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat. Des aides moins nombreuses et mieux ciblées : feuille de route pour la réforme des aides d'Etat 2005-2009*, COM (2005) 107 final, Bruxelles, juin.

⁵ L'article 157 du Traité donne à la Commission un rôle de coordination des politiques industrielles menées par les Etats membres. Les politiques horizontales qu'ambitionne de mener la Commission s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne.

⁶ Notons qu'à l'instar des paramètres fiscaux, les aides publiques ne pèsent que marginalement dans les décisions de localisation des firmes, notamment face aux coûts salariaux. Cependant, de tels paramètres peuvent s'avérer déterminants dans le cadre d'arbitrages entre des localisations relativement substituables les unes aux autres. Dès lors, les aides publiques peuvent devenir un outil permettant de compenser les surcoûts liés au maintien de capacité ou à l'investissement dans un site exposé à la concurrence de régions à bas salaires.

⁷ Les "délocalisations" vers l'Europe de l'Est ont suivi en fait une dynamique parallèle à celle de la segmentation de la production. A une production destinée aux seuls marchés locaux (segmentation des marchés) a succédé une phase caractérisée par l'importation en Europe Occidentale de véhicules d'entrée de gamme (segmentation des gammes). Il serait possible, à terme, de supposer que seules les activités les plus créatrices de valeur resteraient localisées en Europe de l'Ouest (segmentation des activités).

Hudson, R. (2002) "Changing Industrial Production Systems and Regional Development in the New Europe", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 27, pp. 262-281.

Nous présenterons, dans notre première partie, le cadre juridique de l'encadrement des aides publiques. Dans une deuxième partie, nous présenterons les résultats de l'analyse de notre base de données, avant de tirer, dans notre troisième et dernière partie, quelques conclusions quant à la stratégie des firmes et à l'articulation des politiques industrielles, régionales et de concurrence.

I. L'encadrement européen des aides publiques

L'encadrement européen fut la conséquence des distorsions concurrentielles induites par les nombreuses mesures d'aides publiques pour la reconversion industrielle dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Le risque était que ne s'enclenche, au niveau communautaire, une dynamique collectivement contre-productive de "concurrence fiscale". Le contrôle préalable des mesures d'aides publiques vise à garantir la transparence des flux d'aides et à imposer aux Etats membres une discipline dans l'octroi de celles-ci de façon à réduire le plus possible les distorsions de concurrence au sein de l'Union⁸.

L'article 87-1 du Traité de Rome considère comme incompatible avec le marché commun, toute aide susceptible de fausser la concurrence au profit de certaines entreprises ou productions⁹. Certains secteurs, tels le transport aérien, la construction navale, ou dans le cas qui nous intéresse, l'automobile, sont astreints à un encadrement spécifique. L'encadrement communautaire des aides publiques dans le domaine automobile a été défini par la commission dans une communication du 18 mai 1989¹⁰ et renouvelé lorsque la question de l'opportunité d'une telle politique sectorielle a été posée dans les années quatre-vingt-dix¹¹. La politique d'encadrement repose aujourd'hui sur la communication de la commission européenne du 21 décembre 2001¹².

I.1 Présentation et Analyse de l'encadrement européen des aides publiques

Suivant l'Agenda de Lisbonne, initié en 2000 et réaffirmé lors du Conseil Européen des 22 et 23 mars 2005, il est attendu que les aides publiques s'inscrivent dans une double tendance de réduction en volume et de réorientation des flux. Celle-ci se fera vers des objectifs horizontaux d'intérêt communautaire (recherche et innovation, valorisation du capital humain,...), vers la correction des défaillances de marchés ainsi que la réduction des inégalités régionales. Il s'agit de limiter la place des aides visant spécifiquement une entreprise ou un secteur d'activité donné. Le *tableau de bord des aides d'état*, élaboré par la Commission au printemps 2005, révèle que si l'objectif de réorientation est globalement respecté (79 % des aides portent sur des objectifs horizontaux), la tendance est plus à une stabilisation qu'à une réduction du volume des aides publiques¹³. De plus, les aides publiques ne

⁸ Notons qu'il n'existe pas aux Etats-Unis de disposition au niveau fédéral permettant de prévenir d'éventuelles stratégies de surenchères de la part des états fédérés afin d'attirer les investissements. Cependant, une décision de la Cour Suprême sur le sujet est actuellement attendue dans l'affaire Cuno vs. DaimlerChrysler. La Cour d'Appel a considéré qu'une mesure de crédit d'impôt en faveur des investissements mise en place par la ville de Toledo (Ohio) et dont a bénéficié le groupe germano-américain pour implanter une nouvelle usine peut *affecter le commerce* entre les Etats américains.

⁹ Les articles 87-2 et 87-3 visent les aides publiques compatibles avec le marché commun ou qui peuvent être considérées comme compatibles, Isla-Pernin A., (2000), « Stratégies des acteurs et interprétation des règles dans la réglementation européenne de la concurrence », in Kirat T. et Serverin E., *Le droit dans l'action économique*, CNRS éditions, Paris.

¹⁰ JOCE 18/5/1989, n° C 123.

¹¹ La décision de la Commission d'imposer aux Etats membres de notifier à la Commission tout projet d'aide publique en faveur des constructeurs dont le montant excédait douze millions d'écus fit l'objet de nombreuses contestations, notamment allemandes et espagnoles. Ainsi, le gouvernement allemand fit part en 1989 à la Commission de son refus de se conformer au nouvel encadrement communautaire en mettant en avant notamment son refus d'une politique industrielle sectorielle communautaire à laquelle l'Allemagne n'adhérerait pas, Déc. N° 90/381/CEE de la commission, 21/2/1990, JOCE 20/7/1990, n° L188 ; sur les critiques espagnoles voir CJCE, 29 juin 1995, C-135/93, Espagne v. Commission et la Décision 96/313/CE du 20 décembre 1995 ; CJCE, 29 juin 1995, C-135/93, Espagne v. Commission. Voir aussi Décision 96/313/CE du 20 décembre 1995 ; *Lamy droit économique* 2005, n° 2388 et s.

¹² Communication de la commission, JOCE 22/12/2001 n° C 368, p. 10.

¹³ Commission Européenne, (2005), *Tableau de bord des aides d'Etat*, COM (2005), 147 final, avril, 55p.

constituent pas une pratique uniforme entre les différents états européens. En outre, malgré une baisse significative depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les aides au développement économique régional demeurent à un niveau significativement élevé.

I.1.1 L'encadrement et ses principes juridiques et économiques

Les aides soumises à l'encadrement européen peuvent répondre à diverses motivations. Au-delà des aides à finalité régionale, lesquelles constituent le centre de notre analyse, il convient de présenter les différents motifs de validation des aides, utilisés par les constructeurs¹⁴. Ceux-ci combinent souvent les différents motifs et n'hésitent pas, à arbitrer entre eux, y compris en cours de procédure, en vue de maximiser la probabilité d'obtenir une décision favorable au projet.

1. Les aides visant aux secours et à la reconversion des entreprises en difficultés

Les aides au sauvetage d'entreprises doivent être, par nature même, ponctuelles. La Commission doit s'assurer qu'il s'agisse bien d'aides dites *one-shot*, c'est-à-dire non appelées à être renouvelées ou prolongées¹⁵. Plus fréquentes durant la période 1988-1996 qu'entre 1996 et 2004, les aides à la restructuration concernaient principalement le soutien public à des groupes en difficulté¹⁶ ou l'apurement des dettes et la recapitalisation de certains constructeurs à la veille de leur privatisation¹⁷. Dans le cadre de telles opérations, les lignes directrices communautaires posent comme principe que les aides soient liées à un programme de redressement et de restructuration réaliste. Le plan doit suffire à assurer le redressement de l'entreprise. Dès lors, le soutien public doit, d'une part, être réduit autant que possible afin d'éviter les distorsions de concurrence et d'autre part, être proportionné aux coûts et avantages liés à la restructuration¹⁸.

2. Les aides à la recherche-développement

Les aides à la recherche-développement font l'objet d'un encadrement communautaire spécifique¹⁹. Le point 6.2 de cet encadrement indique que les aides publiques doivent viser à rendre possible un investissement en recherche-développement qui n'aurait pu être mené de façon aussi ambitieuse en l'absence de soutien public. Les Etats doivent démontrer que cette aide ne vient pas en soutien de l'activité normale de l'entreprise et qu'elle présente des effets incitatifs suffisants pour accroître ou susciter un projet de recherche-développement. L'encadrement permet de pratiquer une majoration de 5 à 10 points de pourcentage des aides autorisées dans les régions éligibles aux soutiens régionaux. La Commission distingue entre la recherche industrielle, pour laquelle le soutien est relativement admissible, et le développement pré-compétitif, lequel pose beaucoup de plus de risques de distorsion de concurrence.

3. Les aides à l'investissement en faveur de l'innovation

¹⁴ Il existe trois autres types d'aides publiques que nous ne traiterons pas dans la mesure où ils ne concernent pas directement le secteur automobile. Tout d'abord, les aides à l'exploitation ont fait l'objet d'une interdiction de principe en vertu du règlement du 26 novembre 2003 (JO C317 du 30 décembre 2003) dans la mesure où la Commission les refusait quasi-systématiquement car leurs effets sur la concurrence étaient les plus dommageables. Ensuite les aides en faveur de la modernisation et de la rationalisation font l'objet elles aussi d'une interdiction de principe. Enfin, les aides en faveur des PME ne nous concernent que très marginalement dans le secteur des constructions automobiles, sur ces dernières aides voir le Règlement n° 70/2001 du 12 janvier 2001.

¹⁶ Commission Européenne, (1996), « Décision du 31 octobre 1995 concernant les aides accordées par l'Espagne à SEAT SA, société membre du groupe Volkswagen », *Journal Officiel*, L088, 5 avril.

¹⁷ Nous pourrions citer le cas de Rover à la fin des années quatre-vingt.

¹⁸ Notons que le *Plan d'action* semble aller dans le sens d'un effacement de ces mesures. La Commission émet en effet le souhait de limiter les soutiens aux industries en déclin, préférant concentrer les aides sur des secteurs "d'avenir".

¹⁹ Communication de la commission du 17/2/1996, *JOCE* (n° C45).

L'innovation est ici conçue comme le développement et l'industrialisation de nouveaux produits ou processus de production. L'aide à l'innovation est plafonnée à 10 % des coûts²⁰. Elle est liée au degré de risque supporté par l'investisseur et ne porte que sur un seul site. Selon, l'encadrement spécifique au secteur automobile, l'aide à l'innovation doit être réservée au développement et à l'industrialisation de produits ou de procédés réellement nouveaux, c'est-à-dire qui n'ont pas été encore employés ou commercialisés par d'autres intervenants du secteur.

4. Les aides à l'investissement pour la protection de l'environnement et pour les économies d'énergie

Ces aides ne doivent pas dépasser, dans le cas général, 30 % du montant brut des investissements éligibles. Ceci signifie que l'aide publique doit porter sur la seule part des investissements qui vise à améliorer la protection de l'environnement et non sur l'investissement total. Si l'entreprise opère dans une région "aidée", le taux d'aide peut faire l'objet d'une majoration²¹.

5. Les aides à la formation professionnelle

Les aides à la formation professionnelle, à la formation continue et aux programmes de reconversions sont validées si elles ne visent pas seulement à réduire les coûts que subirait normalement l'entreprise du fait de ces activités. Les aides à la formation sont encadrées par le règlement d'exemption européen n° 68/2001 du 12 janvier 2001. Elles doivent être notifiées dès lors qu'elles dépassent le seuil de 1 M€. En dessous de ce seuil, la notification n'est pas obligatoire du moment où la mesure contient une référence expresse au règlement. Les seuils des aides admissibles dépendent de la qualification des formations, l'article 4 du règlement distingue donc la formation spécifique²² des actions de formation générale²³. Les seuils s'élèvent ainsi à 50 % pour la formation générale et à 25 % pour la formation spécifique²⁴.

I.1.2 Les procédures d'activation

L'encadrement communautaire prévoit que les Etats notifient à la Commission leur projet d'aides de façon à ce que celle-ci puisse donner son agrément préalablement à la mise en œuvre de la mesure²⁵. Toute aide portant sur un projet d'investissement dont le montant nominal excède 50 millions d'euros ou que toute aide dépassant un cumul de subventions de 5 M€ doit faire l'objet d'une notification afin que la Commission puisse se prononcer sur sa compatibilité avec le Traité²⁶. La notification de l'aide doit s'accompagner de l'ensemble des éléments devant permettre aux autorités communautaires de réaliser une analyse coût / bénéfice en vue d'évaluer tant la nécessité que la proportionnalité de l'aide.

²⁰ Les coûts éligibles correspondent aux seules activités d'ingénierie qui sont directement liées (et exclusivement) à la partie novatrice du projet.

²¹ Deux solutions sont possibles. Dans une première, on applique soit le taux de base pour les aides aux investissements en faveur de l'environnement (30 %), soit un taux de 40 % pour les investissements en faveur des économies d'énergie, soit 50 % pour les énergies renouvelables ; taux auxquels on ajoute 5 points s'il s'agit de régions couvertes par l'article 87-3c et de 10 points si les régions sont couvertes par le 87-3a. Dans une seconde, on applique le taux d'aide régionale majoré de 10 points. Encadrement publié au JOCE n° C37/01

²² La formation spécifique est définie comme un ensemble d'enseignements principalement applicables dans le cadre du poste actuel du salarié et difficilement transférable dans une autre entreprise.

²³ La formation générale est un ensemble d'enseignements non directement reliés au poste de travail et transférables à une autre entreprise en cas de départ du salarié. Une formation est considérée comme générale si elle est ouverte à plusieurs entreprises ou sanctionnée par une reconnaissance des pouvoirs publics.

²⁴ Une des pratiques courantes des entreprises est alors d'exagérer la part de la formation générale afin d'accroître le plafond des investissements éligibles à la subvention. Les aides versées par la Belgique à Volvo pour accompagner les investissements en formation liés aux lancements des modèles S40/ V50 illustrent ces problématiques.

Décision 2003/665/CE du 13 mai 2003 relative à une aide de la Belgique à Volvo Cars NV.

²⁵ La possibilité d'une pré-notification est ouverte par l'encadrement communautaire. L'Etat susceptible de fournir une aide à une firme du secteur automobile peut saisir en amont la Commission pour s'enquérir de la qualification d'une possible aide, de la nécessité de procéder à une analyse coût-avantage ou vérifier l'adéquation du dossier préparé avec les attentes des autorités communautaires.

²⁶ Le seuil de 5 M€ tient compte du cumul d'aides nationales et d'aides communautaires de type fonds structurels.

Les aides notifiées sont classées par catégories. Il peut s'agir d'aides s'intégrant dans le cadre d'un programme déjà approuvé, d'aides *ad hoc* (dont la notification est conditionnée à une règle *de minimis*) ou du cas spécifique d'aides en faveur d'entreprises en difficultés. La Commission ne limite son intervention à une seule décision formulée *ex ante*, mais peut accompagner cette dernière d'un ensemble de contrôle durant l'exécution du plan d'aide. A ce titre, l'Etat membre doit fournir des rapports intermédiaires fournissant l'ensemble des éléments nécessaires pour retracer les flux de fonds versés au bénéficiaire et pour évaluer les performances de ce dernier. A l'issue du programme d'aides, la Commission doit recevoir un rapport final afin d'évaluer l'impact de la mesure et sa conformité au contrat initial²⁷.

I.2 Analyse des critères d'acceptation des aides

I.2.1 Leur logique et leur signification économique

Dans le cadre de son évaluation du projet d'aide, la Commission doit prendre en compte l'ensemble des dimensions économiques liées à l'aide publique, sans pour autant s'immiscer dans la stratégie des entreprises. Il s'agit principalement de veiller au respect d'une concurrence non faussée au sein du marché européen en vertu de l'article 87. L'encadrement spécifique au secteur automobile prévoit dès lors une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure envisagée²⁸.

Nécessité de l'aide

La nécessité de l'aide s'apprécie en fonction de la crédibilité d'une délocalisation d'une partie de la production vers un site alternatif. Il s'agit de se prononcer sur la mobilité des investissements et sur la faisabilité économique et industrielle d'une production délocalisée (notamment quant à l'implantation des sous-traitants). L'investisseur doit prouver qu'il existe bien une alternative crédible pour implanter l'usine et que les investissements sont réellement mobiles, i.e. susceptibles d'être délocalisés. Seule la partie "mobile" de l'investissement peut faire l'objet d'une aide publique²⁹.

Proportionnalité de l'aide

La proportionnalité de l'aide publique avec les coûts encourus est appréciée par la Commission au travers de la réalisation d'une analyse coût-avantage³⁰. A partir de la prise en compte d'une implantation alternative, il s'agit de comparer la valeur actuelle nette associée à cette localisation avec celle de l'aide publique offerte. Le ratio obtenu par le rapport entre le coût net incrémental associé à l'implantation sur le site concerné et la valeur actuelle nette de l'investissement éligible est appelé le ratio de handicap régional³¹. Si l'intensité de l'aide est inférieure ou égale au ratio de handicap régional, l'aide n'est pas présumée excessive. Le cas échéant, elle est rejetée dans la mesure où elle introduit une distorsion de concurrence en allant bien au-delà de la simple compensation des désavantages liés à la localisation considérée.

²⁷ En outre, chaque Etat membre doit produire un bilan annuel des aides accordées dans le secteur automobile, lequel doit intégrer l'ensemble des financements, y compris ceux qui n'ont pas été préalablement notifiés du fait de l'infériorité des montants concernés aux seuils fixés par l'encadrement communautaire.

²⁸ Le *Plan d'action* propose d'introduire un critère de défaillance du marché. Selon ce dernier, les aides publiques peuvent être légitimes dès lors qu'elles permettent de remédier à des situations sous optimales liées à la présence d'externalités, de difficultés, de coordination des acteurs économiques ou à des imperfections des marchés financiers, pouvant, par exemple, induire un sous financement des activités de recherche-développement ou de capital risque.

²⁹ Par exemple, la demande d'autorisation de subvention relative à une éventuelle localisation de la production de la Fiat Marea en Pologne (décision 2001/47/CE du 12 juillet 2000) où les autorités italiennes se proposaient d'accorder une subvention de 8.7 milliards de liras (4 millions d'euros). L'intensité de l'aide s'élevait à 2 % (le projet d'investissement évalué à 643 milliards de liras). Or, la part des investissements mobiles ne représentait en fait que 230 milliards de liras, ce qui aurait pu conduire (si elle n'avait été rejeté à d'autres titres) à une réduction de la subvention.

³⁰ The Motor Industry Research Unit, (1990), "The Effect of Different State Aid Measures on Intra-Community Competition", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

³¹ « The cost-benefit analyse provides for a calculation of net incremental cost associated with the selection of the plant in an assisted area versus the best alternative location. The proportion between the present value of this net incremental cost and the present value of the eligible investment so called the "regional handicap ratio" » Encadrement Communautaire de 1997.

I.2.2 La prise en compte des surcapacités

Le régime d'encadrement des aides publiques dans le domaine automobile est inséparable de la question des surcapacités productives de ce secteur. En 1996, la commission européenne estimait que le taux d'utilisation des capacités de production s'établissait en deçà de 80 %. De ce fait, les aides publiques, mêmes si elles visent à soutenir les efforts de modernisation, d'accroissement de la qualité des produits, de soutien à la formation et à la recherche-développement, doivent tenir compte de ces surcapacités et au moins ne pas aggraver le phénomène.

La commission analyse l'impact de l'aide sur les capacités de production de l'industrie et donc de ses répercussions sur le marché pertinent. Dès lors, trois niveaux de répercussions sont distingués pour juger des effets de l'aide.

- L'impact est fort quand le ratio entre la capacité du groupe après l'investissement $[c(f)]$ et la capacité avant investissement $[c(i)]$ est supérieur à 1.01.
- L'impact est modéré quand $0.99 < \frac{c(f)}{c(i)} < 1.01$.
- L'impact est faible quand $0.99 < \frac{c(f)}{c(i)}$.

La prise en compte de cette incidence conduit la Commission à corriger le ratio handicap régional par un coefficient baptisé "*regional top-up*" permettant de moduler le plafond en faveur des projets en fonction de leur impact sur les surcapacités. Le coefficient correcteur peut conduire à une réduction de 2 points du ratio de handicap régional en cas d'augmentation des capacités et à une augmentation de 4 points si l'aide permet de réduire significativement les capacités de production.

II. Analyse des décisions de la Commission en matière de contrôle des aides publiques destinées au secteur automobile

L'analyse d'un corpus constitué par l'ensemble des décisions de la Commission Européenne relative aux projets d'aides publiques relatives au secteur automobile depuis le début des années quatre-vingt permet de mettre en évidence, les régularités et les évolutions qui se dessinent de la jurisprudence de la Commission.

II.1 Méthodologie et modalités de construction de la base

L'analyse de la mise en œuvre de l'encadrement européen des aides publiques s'appuie sur une démarche d'économie institutionnelle du droit³² reposant sur deux principes. Il s'agit d'une part de privilégier l'analyse de la mise en œuvre concrète des règles vis-à-vis de leur seul énoncé et d'autre part d'essayer d'en dégager des régularités statistiques à partir de la constitution de corpus de décisions relatives à leur application³³.

³² Mercurio, N. (2000), « La Common Law, l'efficiency et la Law and Economics institutionnaliste aux Etats-Unis », in Kirat et Serverin (dir.), *Le droit dans l'action économique*, CNRS Editions.

³³ Kirat T., (s.d.), (2005), *Economie et droit du contrat administratif : L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public*, La Documentation Française, Paris, août.

Il s'agit, tout d'abord, de s'attacher au processus de mise en œuvre *stricto sensu* des règles. Celles-ci ne font rien par elles-mêmes³⁴. Leur sens pratique résulte, en fait, de processus d'interprétation – notamment jurisprudentielle – et de leur articulation avec d'autres règles qui leur sont fonctionnellement liées. La mise en œuvre de l'encadrement européen, à l'instar de toute application d'une règle de droit, ne peut être tenue comme la simple application d'une règle de commandement, réductible *in fine* à un algorithme. Elle implique des opérations de traduction et de production de significations par les destinataires des règles (firmes, Etats, Commission et institutions judiciaires). Etudier les effets concrets des règles conduit alors à s'attacher à l'analyse empirique de leur cas d'application.

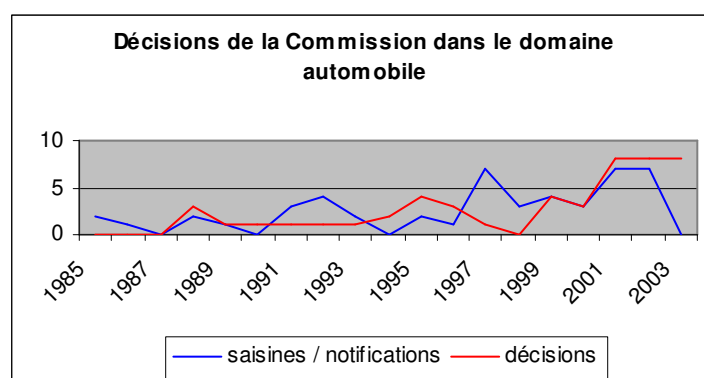
Pour reprendre le cadre général dressé par Korobkin³⁵ en matière d'économie du droit empirique, la démarche réside non pas en l'analyse de la portée théorique d'un acte donné (domaine de la doctrine), mais en l'étude de l'ensemble des décisions relatives aux autorisations d'aides de façon à réaliser un codage des actes permettant une exploitation statistique.

II.2 Evaluation de la pratique de la Commission en matière d'encadrement des aides publiques

La base de données³⁶ est constituée à partir d'une requête sur le site Eur-Lex³⁷. A la fin du mois d'août 2005, date de réalisation de cette étude, la base était renseignée pour l'ensemble des décisions (une quarantaine) ayant été prises avant le 16 décembre 2003³⁸. Pour exploiter cette base de données, nous avons dégagé un ensemble de variables permettant de synthétiser chacune des affaires soumises à la Commission, en mettant notamment en évidences les paramètres juridiques et économiques de chaque affaire.

Distribution des décisions dans le temps

La première indication que peut donner une analyse statistique descriptive de la base de données ainsi constituée est relative à la distribution des décisions de la Commission sur la période considérée (1985-2003).



Celle-ci met en évidence une nette recrudescence des décisions relatives au secteur automobile à partir de 1999, alors que tous secteurs confondus, les aides publiques au secteur manufacturier enregistraient

³⁴ Jeammaud, A. (1993), *Les règles juridiques et l'action*, Recueil Dalloz.

³⁵ Korobkin R., (2001), « Empirical Scholarship in Contract Law: Possibilities and Pitfalls », Research Paper, n° 01-22, UCLA School of Law.

³⁶ Liste reproduite dans notre annexe 1.

³⁷ <http://europa.eu-int/eur-lex/>. Les cas sont donnés par le « répertoire analytique – politique de la concurrence – 08.60 : aides accordées par les Etats et autres subventions ».

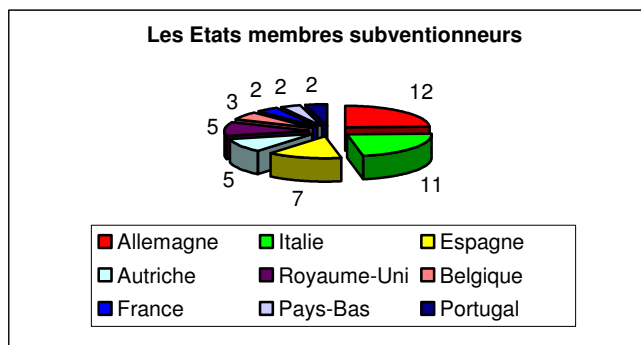
³⁸ Notons qu'un même dossier peut recouvrir plusieurs motifs de demande d'aide différents. Nous avons scindés, de ce fait, certaines affaires en plusieurs cas de façon à ce que chaque cas corresponde à une décision de la Commission. Ainsi, par exemple, dans la décision 2003/647/CE correspondant à un projet d'aide de l'Autriche en faveur de l'usine BMW implantée à Steyr, les aides prévues recouvrent non seulement des aides à vocation régionale, mais aussi des aides au titre de la protection de l'environnement, de la recherche-développement, de la formation et de l'innovation.

une réelle baisse. Il convient donc de se pencher sur les dates de notification des aides ou d'autosaisine de la Commission pour déterminer s'il existe un lien éventuel entre conjoncture économique sectorielle et projets d'aides publiques³⁹.

L'augmentation des projets d'aides examinés par la Commission au début de la décennie 2000 peut en partie être rapprochée de la stagnation des ventes de véhicules automobiles en Europe entre 15 et 14 millions de véhicules depuis 1999. La faible croissance du marché est d'ailleurs à mettre en perspective avec les projets d'investissements des firmes. Soit celles-ci correspondent à des augmentations de capacités productives et se pose alors la question des surcapacités dans le secteur, soit celles-ci visent à redéployer le parc productif vers des zones à bas coûts salariaux et se pose la question des délocalisations.

Nous touchons ici, deux dimensions essentielles de l'encadrement des aides publiques dans le domaine automobile. Bien que celui-ci relève logiquement de la seule politique de concurrence, les enjeux de politique industrielle ne sauraient être occultés. Tout d'abord, la question des surcapacités productives révèle un risque, réel ou théorique, d'une sous optimalité collective des décisions d'investissement des firmes. Ce risque semble être renforcé, pour la Commission, par d'éventuels soutiens publics aux investissements sur leur territoire. Ceux-ci risqueraient non seulement de conduire à une dynamique de concurrence fiscale, collectivement sous optimale, mais pourraient se traduire de plus par une aggravation concomitante du problème des surcapacités. La seconde dimension de politique industrielle a trait à la question des délocalisations.

Distribution des aides par Etats membres



Les grands pays industriels européens sont ceux qui présentent le plus de projets de subventions en faveur de leur industrie automobile⁴⁰. L'Allemagne et l'Italie occupent des parts prépondérantes non seulement du fait des poids des industries automobiles nationales mais aussi de l'existence de régions économiquement défavorisées est un facteur déterminant dans les parts italiennes et allemandes.

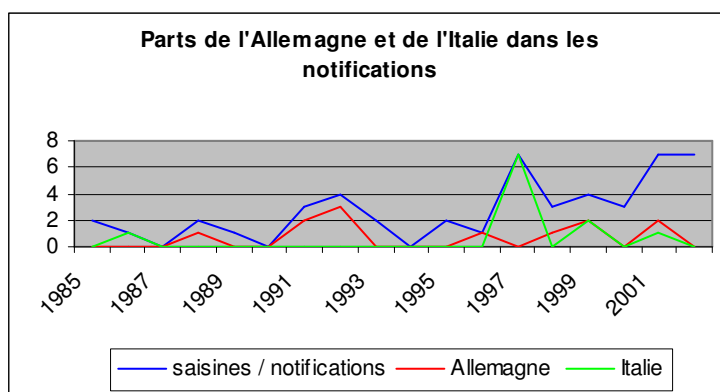
Cette prépondérance nous conduit à d'analyser la répartition dans le temps des cas de subventions les concernant. Afin d'éviter le biais lié au délai de traitement des dossiers pour pouvoir rapprocher les affaires de la conjoncture, nous avons choisi de nous attacher non pas aux décisions mais aux notifications⁴¹. En toute rigueur, nous pourrions imaginer que les dossiers relatifs à l'Italie se concentrent dans les années quatre-vingt. Ils correspondraient alors à des aides publiques en faveur de l'implantation de nouvelles unités de production dans le Mezzogiorno. Cette même logique de

³⁹ Il est cependant nécessaire de garder à l'esprit que les statistiques présentées en matière de notifications ne concernent que les affaires pour lesquelles une décision était déjà rendue en décembre 2003. Ceci explique en très grande partie l'absence de notifications pour cette dernière année. Des projets d'aides notifiés en 2003 (et sans doute en 2001 et 2002) n'ont pas eu le temps de faire l'objet d'une décision définitive à cette date et échappent donc au recensement sur la base Eur-Lex.

⁴⁰ Il convient de relever la faible représentation de la France ainsi que la sur représentation en trompe l'œil de l'Autriche. Pour cette dernière, le nombre de motifs différents de subventions invoqués en faveur de l'usine BMW de Steyr pèse lourd dans les statistiques.

⁴¹ La durée de traitement des dossiers s'étale entre un et trois ans.

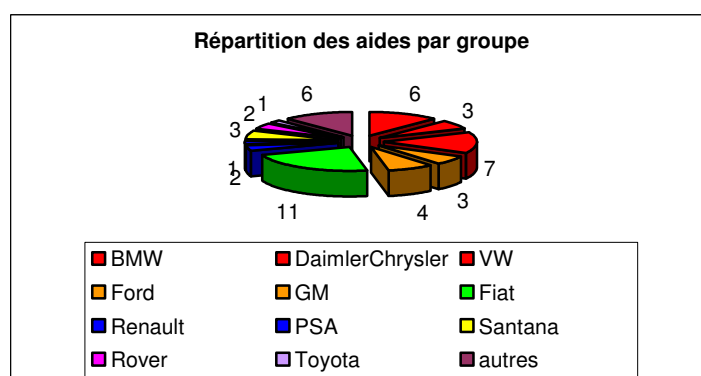
développement économique régional pourrait se retrouver pour l'Allemagne pour laquelle les projets d'aides devraient, en toute logique, se concentrer dans les premières années de la réunification.



L'examen des données tend cependant à nuancer ce tableau. Si dans le cas de l'Allemagne, les projets présentés en 1991 et 1992 semblent étayer une telle thèse, il n'en demeure pas moins que la réapparition des projets dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix semble obéir à une autre logique. Que dire alors de l'évolution italienne pour laquelle les demandes d'aides publiques explosent au sens premier du terme à partir de 1997. Une telle évolution, sur laquelle nous allons revenir, tend à montrer que les difficultés des entreprises nationales ou le risque de délocalisation des activités pèse bien plus lourd dans les motivations des Etats subventionneurs que les arguments de développement régional. En effet, en croisant les Etats membres à l'origine du projet de subvention et les dates des décisions, il est possible de mettre en évidence la disparition des décisions relatives à la France dès la fin des années quatre-vingt, mais aussi et surtout une nette recrudescence des décisions relatives à l'Italie, à l'Espagne et au Portugal à la fin des années quatre-vingt-dix. Il est donc à noter que les aides publiques tendent de plus en plus à se multiplier dans les pays autrefois à bas coûts salariaux mais aujourd'hui pleinement concurrencés par d'éventuelles délocalisations des productions ou polarisation des nouveaux investissements en Europe de l'Est.

Ventilation des aides par constructeur

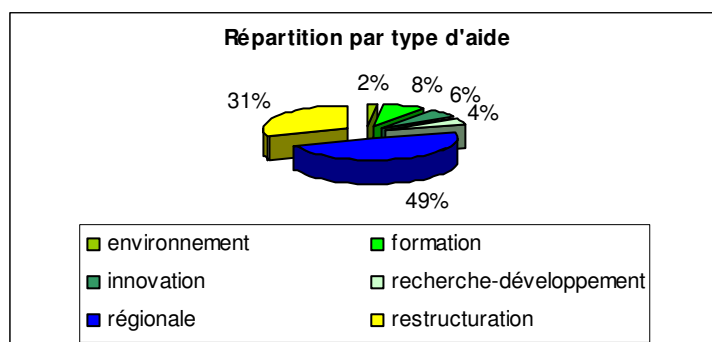
Une analyse par groupe fait ressortir une nette prédominance du groupe Fiat au niveau européen (plus de 20 % des dossiers d'aides à lui seul). La place de Volkswagen est à mettre en exergue. La firme allemande, en relative bonne santé financière sur l'ensemble de la période considérée, fait figure de dauphin du constructeur turinois, dont l'équilibre financier est bien plus précaire.



Ventilation par type d'aides

Ventilé par type d'aides, l'industrie automobile se caractérise par le poids relativement élevé des aides à la restructuration et au développement économique régional (respectivement 31 et 49 %). Les aides

« sectorielles » ne représentent plus que 21 % des décisions au niveau communautaire. Elles sont toujours présentes à hauteur de 31 % pour le secteur automobile. Une telle surreprésentation peut venir de deux facteurs. Le premier, de loin le plus significatif, tient à un phénomène d'échantillonnage. Notre échantillon remonte en effet à 1985, période durant laquelle les aides sectorielles étaient prédominantes vis-à-vis des aides horizontales. La seconde raison tient peut être à une reconversion industrielle encore en cours et tendrait donc à faire écho, dans une certaine mesure, à la question lancinante des surcapacités.



Prédominance des aides à finalité régionale et menaces de délocalisations

Il apparaît, lorsque l'on s'attache aux régions d'implantation des usines concernées que les aides allemandes se sont exclusivement portées sur les Länder de l'Est. A l'inverse, les aides italiennes se sont réparties entre le Piémont, le Latium et le Mezzogiorno. Ces aides ne visent donc pas exclusivement à compenser les handicaps régionaux de certaines provinces. Elles semblent destinées à soutenir un « champion national » en difficulté ou à pallier le risque de délocalisations, ou du moins à répondre aux menaces en ce sens mises en avant par le constructeur.

Deux remarques sont à mettre en exergue. Tout d'abord la mise en avant de possibilité d'une implantation alternative apparaît assez tardivement dans notre corpus. Ensuite, les sites alternatifs mis en avant par les constructeurs ne sont pas tous localisés dans les pays d'Europe Centrale et Orientale. Des pays à hauts niveaux de salaires sont (France, Allemagne, Belgique) souvent retenus comme comparateurs, notamment dès lors qu'il s'agit de mettre en balance des implantations dans des pays étrangers avec un éventuel rapatriement des productions dans le pays d'origine du groupe (cas de BMW en Autriche ou de Renault-Nissan au Royaume-Uni).

En matière d'implantation dans des pays d'Europe de l'Est. Force est de constater que la Pologne (9 cas) tire son épingle du jeu vis-à-vis de la République Tchèque (3 cas), de la Hongrie (1 cas), de la Slovaquie (1 cas) et de la Roumanie (1 cas). Cette apparente attractivité de la Pologne doit cependant être nuancée. Sur les 9 cas, deux sont le fait de GM et 7 de Fiat. Le constructeur de Turin mit systématiquement en balance ses implantations italiennes avec ses usines polonaises pour obtenir des aides publiques dès le milieu des années quatre-vingt-dix.

Il est instructif de s'attacher, tant pour Fiat que pour d'autres constructeurs, à la localisation des implantations mises en concurrence avec les sites d'Europe de l'Est. Par exemple, l'Etat italien s'est proposé à trois reprises à la fin des années quatre-vingt-dix de compenser les surcoûts causés à Fiat du fait de ses implantations dans des régions considérées comme économiquement défavorisées. Il en va de même pour le Portugal, lequel proposa de compenser en 2001 le handicap régional de l'usine Opel vis-à-vis du site polonais de Gliwice. L'Espagne, dernier pays pour lequel de fortes aides publiques favorisèrent l'implantation des constructeurs automobiles, n'est pas plus à l'abri. En 2002, la Commission eut à se prononcer sur un soutien espagnol en faveur de l'usine Renault-Nissan de Valladolid, mise en balance avec le site de Mioveni en Roumanie.

Les décisions de la Commission

La Commission examine de manière rigoureuse la temporalité des décisions d'investissement et la crédibilité des délocalisations dans la validation de subventions au titre des aides régionales. Il s'agit notamment de s'interroger sur la viabilité économique et la faisabilité industrielle d'une délocalisation au moment où le dossier d'aide a été effectivement déposé⁴².

En matière de décisions de la Commission, les acceptations au sens large des projets d'aides (37 cas) l'emportent sur les refus (12 cas) depuis 1988. Il est d'ailleurs à noter que sur les dernières années, la Commission tend à accepter de plus en plus facilement les aides présentées comme un rempart anti-délocalisation. Cependant, la décision la plus fréquente demeure la réduction de la subvention proposée. Dans de nombreux dossiers, l'Etat membre tend à surestimer le ratio de handicap régional que subit le constructeur automobile et / ou l'assiette des investissements éligibles à la subvention. Dans ce dernier cas, le plus difficile à traiter pour les services de la Commission, qui opèrent avec des moyens limités et en situation d'asymétrie informationnelle, la stratégie du subventionneur (la problématique de la capture joue ici à plein) consiste en un jeu sur la requalification de certains investissements (formation spécifique et formation générale par exemple) ou en l'exagération de la part « mobile » des investissements (la seule à pouvoir faire l'objet d'un soutien public en pareille situation).

Le taux de refus des projets d'aides (et des exigences de remboursement des aides versées sans avoir été préalablement notifiées) décroît drastiquement en fin de période. Une telle évolution peut aussi bien venir d'un mécanisme d'apprentissage de la part des Etats membres⁴³, de la réorientation des aides vers des objectifs horizontaux, que d'un pragmatisme croissant de la Commission vis-à-vis des objectifs d'aménagement du territoire et de politique industrielle.

III. Quels enseignements en termes de politique industrielle ?

III.1 Enseignements quant à la stratégie des firmes

Avant de s'attacher à l'analyse de l'action des pouvoirs publics, il est possible de se pencher sur les finalités d'activation par les constructeurs automobiles des ressources offertes par les politiques publiques. L'existence de dispositifs de soutien public appelle de la part des firmes des stratégies actives de recherche de rentes. A ce titre, quand bien même les projets d'aides que nous avons étudiés sont présentés par les Etats, il convient de ne jamais oublier que l'initiative de la demande d'aide publique appartient en toute logique à l'entreprise candidate aux subventions. Sans parler de capture, la stratégie des entreprises se confond avec celles des pouvoirs publics soucieux d'attirer ou de retenir des activités économiques sur leur territoire⁴⁴.

⁴² L'exemple d'un projet d'aide publique italienne en faveur de l'usine Fiat de Miafiori (Turin) est particulièrement significatif. Le constructeur italien mettait en balance la modernisation de son usine turinoise avec une délocalisation en Pologne. La Commission a considéré qu'au moment du lancement du programme 1993, une délocalisation n'était pas crédible du fait de l'absence d'implantation des sous-traitants sur site.

Décision de la Commission 2001/47/CE du 12 juillet 2000.

⁴³ Notons à ce sujet que si les projets allemands font fréquemment l'objet d'acceptation moyennant une réduction de l'aide prévue, les projets italiens se caractérisent par de fréquents refus.

⁴⁴ Pour une analyse des déterminants d'implantation des firmes et de l'impact des politiques d'attractivité, voir : Mayer T. et Muchielli J.-L., (1999), « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises », *Economie et Statistique*, n° 326-327, pp. 159-176.

○ La motivation de la demande de subvention revêt alors un caractère stratégique, notamment quand des objectifs horizontaux commencent à l'emporter sur les dimensions sectorielles, mais aussi régionales⁴⁵.

○ De la même façon, il est possible de s'interroger sur les effets d'affichage quant à la mise en œuvre de nouvelles techniques de production⁴⁶. Se pose souvent la question de la nouveauté pour le marché ou pour l'entreprise...

III.2 Evaluation des politiques publiques

Si du côté de la demande d'aides, les stratégies de captations semblent participer d'une stratégie de saisies d'opportunités de profit issues de la réglementation publique, somme toute classique, l'étude de l'offre d'aides publiques permet de saisir des éléments caractérisant des politiques industrielles implicites.

III.2.1 Choix de localisation des firmes et politiques publiques

L'analyse de l'encadrement des aides publiques permet de dégager les liens pouvant exister entre stratégies d'implantation des firmes et politiques publiques. Si politique publique s'écrit ici au pluriel, cela vient du fait que l'encadrement des aides d'Etat, qui en toute rigueur ne devrait concerner que la seule politique de la concurrence, fait écho, en fait, non seulement à la politique industrielle, mais aussi à la politique de cohésion territoriale de l'Union. A ce titre, l'histoire « longue » du secteur met en évidence deux mouvements successifs d'implantations des unités de production. Dans une première période, le Portugal, l'Espagne et le Sud de l'Italie virent l'installation sur leur sol des constructeurs. Outre le rapprochement vis-à-vis de centres significatifs de consommation, ces derniers cherchaient à tirer profit de coûts salariaux largement inférieurs au reste de l'Europe et de dispositifs d'aides publiques, pour le moins généreux. Ceux-ci étaient admis par Bruxelles au nom du développement économique régional. L'ouverture des pays de l'Est, à partir de 1990, change la donne. Tout se passe comme si les constructeurs qui avaient obtenu des subsides publics pour installer leurs usines dans ces régions, exigeaient de nouvelles aides publiques pour maintenir celles-ci et ajourner leurs projets de délocalisations vers l'Europe Centrale et Orientale.

Les atouts de ces derniers⁴⁷ se cumulent avec des coûts bien moindres qu'en Europe Occidentale et même significativement plus bas que ceux des péninsules italiennes et ibériques. A ce titre, un mouvement de délocalisation vers les pays d'Europe Centrale et Orientale ferait sens avec les conclusions des principaux modèles de la nouvelle économie géographique, selon lesquels dans un contexte de réduction des coûts de transports, les activités économiques se localisent là où les coûts salariaux sont les plus faibles. Le scénario de la désindustrialisation serait alors inexorable tant pour les pays de l'Europe du Nord que pour ceux du Sud⁴⁸. Face au coût économique et social que

⁴⁵ Une telle stratégie opportuniste peut être illustrée par le premier projet d'aide régionale en faveur de Fiat Miafiori. Pressentant peut-être la décision de la Commission, les italiens modifièrent en cours de procédure le motif de la notification en arguant d'une transformation du projet en aide à l'innovation.
Décision 2001/47/CE du 12 juillet 2001

⁴⁶ L'implantation de l'usine Melfi de Fiat dans le Mezzogiorno bénéficia notamment d'aides publiques au titre de la mise en œuvre de nouvelles techniques...qui n'étaient au final qu'une reprise des méthodes japonaises.

Hudson R., (2004), *op. cit.*, p. 269.

⁴⁷ Ceux-ci tiennent notamment à leur proximité géographique et à une stabilité institutionnelle garante d'une sécurité juridique pour les investissements.

Mathieu C. et Sterdyniak H., (2005), « Face aux délocalisations, quelle politique économique en France ? », *La Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp. 161-192.

⁴⁸ Notons que selon la théorie économique « standard », une telle évolution ne pose pas de réelles difficultés. Nulle perte de bien-être global ne serait à craindre chez les victimes de la désindustrialisation dans la mesure où la baisse des prix des produits manufacturés compenserait les pertes de revenus. Le problème résiderait alors seulement dans une phase de transition. Il ne s'agit pas, dans le cadre de ce travail, de ce prononcer sur le réalisme d'une telle assertion, dans un marché du travail européen pour lequel mobilité géographique de la main d'œuvre et plein emploi semble l'un et l'autre hors d'atteinte.
Fujita M., Krugman P. and Venables A.J., (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

pourraient représenter de telles délocalisations, la réponse publique semble principalement résider en un ensemble de mesures visant à consolider l'avantage compétitif de la localisation actuelle vis-à-vis des implantations alternatives ou pour reprendre le terme de la Commission, compenser son handicap régional. Une telle politique peut se traduire par des mesures visant à réduire les coûts salariaux, la charge fiscale ou par des mesures "d'environnement" (par la infrastructures publiques notamment). Elle peut par exemple revêtir la forme des aides publiques.

A ce titre, le régime d'autorisation mis en place par la Commission participe d'une politique de l'offre dont l'objet est de compenser les asymétries de coûts entre les différentes localisations. Comme le notent J.-L. Gaffard et M. Quéré, « [...] *une politique qui vise à compenser les différentiels de salaires en réduisant les coûts non-salariaux grâce à des dépenses d'infrastructure, à des réductions d'impôts ou à des subventions, peut favoriser l'attractivité des territoires, mais aussi rendre instables les choix de localisation, en diminuant les coûts de sortie (de délocalisation) des firmes. S'il n'y a pas d'avantage spécifique pour une firme d'être localisée dans un endroit ou un autre, l'absence de coûts irrécouvrables rend la localisation instable*⁴⁹ ». Dès lors, les aides financières en faveur de l'installation des constructeurs dans une région donnée induisent l'effet pervers de renforcer l'instabilité des choix de localisation dans la mesure où ceux-ci dépendent dès l'origine d'incitations financières publiques. Le maintien de la localisation passe alors par le renouvellement des aides publiques.

Il apparaît donc que tous les sites ne sont pas également menacés par les délocalisations. Les menaces semblent d'autant plus fortes pour les usines dont l'installation a été rendue possible par force subventions publiques. Pour les constructeurs, tout se passe comme si deux motivations de changement d'implantations devaient être considérées. Les premières correspondent aux velléités de re-concentration des capacités de production vers le pays d'origine. Sans doute, le développement progressif de complémentarités industrielles et technologiques, la proximité des centres de recherche et des sites majeurs de vente y sont-ils pour beaucoup. A l'inverse, dans certaines situations, les implantations sont très sensibles aux facteurs de coûts.

Les décisions de localisation des firmes sont alors très instables, comme l'expérimentent à leur dépend l'Italie, l'Espagne et le Portugal. Dès lors que la décision de s'implanter ou de maintenir ses activités dans une région donnée est en grande partie déterminée par des facteurs financiers, les éventuelles subventions publiques deviennent déterminantes. La mobilité des investissements des firmes et leur sensibilité à des incitations financières publiques tendent à mettre en évidence l'instabilité des choix de localisation basés sur des seuls avantages génériques vis-à-vis des localisations pour lesquelles existent des avantages spécifiques, telles des complémentarités industrielles⁵⁰. Les choix d'implantation des firmes ne peuvent en effet réellement se stabiliser que dès lors qu'émergent des *effets d'agglomération* rendant la délocalisation particulièrement coûteuse du fait de la présence d'externalités positives territoriales⁵¹.

III.2.2 Une politique industrielle implicite ?

Les politiques horizontales peuvent présenter moins d'effet pervers que le soutien à de telles politiques de l'offre dans la mesure où elles sont susceptibles d'initier un processus d'innovation territorialement situé. En ce sens, elles pourraient rigidifier les choix de localisation et rendre la sortie plus coûteuse. De telles rigidités peuvent d'ailleurs expliquer pourquoi les unités de production majeures situées dans les pays de référence de chaque constructeur ne font que rarement l'objet de demandes de subventions

⁴⁹ Gaffard J.-L. et Quéré M., (2005), « Délocalisations : simple affaire de concurrence ou problème de politique économique ? », *La Revue de l'OFCE*, n° 94, Juillet, pp. 193-210.

⁵⁰ Gaffard J.-L., (2005), « Développement local et globalisation : Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp.17-44.

⁵¹ Sur la rigidification des choix de localisation liée à l'émergence d'effets d'agglomération et de différenciation des territoires, voir

King I., McAfee R.P. and Welling L., (1993), "Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment", *Canadian Journal of Economics*, volume 26, n° 3, pp. 590-608.

afin de prévenir une éventuelle délocalisation⁵². Dans le même temps, les aides à la formation ou à la recherche-développement ne constituent qu'un élément parmi d'autres aux côtés des diverses incitations publiques au développement de complémentarités industrielles entre les firmes d'un territoire donné pour stabiliser les choix de localisation. Les aides publiques sont souvent appelées à jouer pleinement un tel rôle de consolidation, bien qu'elles ne peuvent que promouvoir des avantages génériques (de coûts) et non des avantages spécifiques (développement des complémentarités).

Doit-on alors conclure à un cantonnement des politiques publiques à de simples politiques d'encadrement ? L'examen de notre corpus nous conduit à nuancer une telle assertion. Tout d'abord les politiques de développement régional n'apparaissent pas comme étant « mises sous l'étéignoir » par le dogme concurrentiel⁵³. Ensuite, la prise en compte des surcapacités constitue un élément potentiellement constitutif d'une *politique industrielle implicite*, se diffusant par le biais de la mise en œuvre des règles de concurrence. Tout se passe comme si la politique de la concurrence visait à prévenir le risque du développement d'une concurrence destructrice sur le marché intérieur européen, en adressant des signaux clairs (via la modulation des aides) aux constructeurs en faveur de la limitation ou du moins du plafonnement des capacités productives.

Si l'on retient une définition simple de la notion de surcapacités – excédent des capacités installées par rapport aux normes classiques d'utilisation de l'outil productif (85 % avec une charge répartie sur deux équipes) – l'industrie automobile européenne ne présente pas des résultats particulièrement déshonorants par rapport aux normes mondiales⁵⁴. Il n'en demeure pas moins que les risques pesant sur les acteurs du marché demeurent réels dans une conjoncture atone. Les difficultés de GM Europe (Opel), Volkswagen, DaimlerChrysler voire Renault attestent des risques liés à de telles surcapacités. Ces derniers sont d'autant plus réels que les constructeurs asiatiques, notamment coréens, ont massivement investis en Europe Centrale (et n'ont pas eu, à l'inverse de certains de leurs concurrents européens à gérer des désinvestissements dans d'autres zones du continent). Cependant, la gestion des risques induits par de telles surcapacités par le biais d'incitations financières à la réduction des capacités installées via l'encadrement des aides publiques peut être lue comme la marque d'un soucis concurrentiel visant à prévenir le risque que ces dernières ne fassent office de barrière à l'entrée sur le marché.

Si la politique industrielle européenne ne doit pas seulement être conçue en creux vis-à-vis de la politique de la concurrence, il n'en demeure pas moins que l'accélération du progrès technique invalide les politiques sectorielles traditionnelles. La politique industrielle de l'Etat doit en fait aider à corriger les défaillances de marché et notamment faciliter la coordination entre les différents agents économiques⁵⁵. Elle peut aussi prendre la forme de politiques de différenciation, stimulant la variété des biens offerts⁵⁶ et de politiques visant à favoriser l'émergence de complémentarités territoriales productives et institutionnelles.

Commission Européenne, (2005), *Tableau de bord des aides d'Etat*, COM (2005), 147 final, Avril, 55p.

⁵² Fiat fait ici figure d'exception. Cependant, il est difficile de considérer que les demandes d'aides régionales ne recouvrent pas dans ce cas des considérations opportunistes.

⁵³ Marty F., (2005), « Politiques d'attractivité des territoires et règles européennes de concurrence : Le cas des aides versées par les aéroports aux compagnies aériennes », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp. 97-126.

⁵⁴ Reinaud G., (2001), « L'industrie automobile à la peine ? Surcapacités et retournement des marchés », *Conjoncture*, revue de BNP – Paribas, pp. 25-33.

⁵⁵ Cette complémentarité est liée au fait que l'acteur public n'est pas soumis aux mêmes contraintes et aux mêmes incitations que les firmes.

Stiglitz J., (1989), "On the Economic Role of the State", in Hertjee A. (ed.), *The Economic Role of the State*, Blackwell, Oxford.

⁵⁶ Frenken K., Van Oort F., Verburg T. and Boschma R., (2004), "Variety and Regional Economic Growth in the Netherlands", mimeo, *Urban and Regional Research Centre of Utrecht*, Utrecht University.

Commission Européenne, (2005), *Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat. Des aides moins nombreuses et mieux ciblées : feuille de route pour la réforme des aides d'Etat 2005-2009*, COM (2005) 107 final, Bruxelles, juin.

Frenken K., Van Oort F., Verburg T. and Boschma R., (2004), "Variety and Regional Economic Growth in the Netherlands", mimeo, *Urban and Regional Research Centre of Utrecht*, Utrecht University.

Fujita M., Krugman P. and Venables A.J., (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Gaffard J.-L., (2005), « Développement local et globalisation : Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp.17-44.

Gaffard J.-L. et Quéré M., (2005), « Délocalisations : simple affaire de concurrence ou problème de politique économique ? », *La Revue de l'OFCE*, n° 94, Juillet, pp. 193-210.

Hudson, R. (2002) "Changing Industrial Production Systems and Regional Development in the New Europe", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 27, pp. 262-281.

Isla-Pernin A., (2000), « Stratégies des acteurs et interprétation des règles dans la réglementation européenne de la concurrence », in Kirat T. et Serverin E., (2000), *Le droit dans l'action économique*, CNRS éditions, Paris.

Jeammaud, A. (1993), *Les règles juridiques et l'action*, Recueil Dalloz.

King I., McAfee R.P. and Welling L., (1993), "Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment", *Canadian Journal of Economics*, volume 26, n° 3, pp. 590-608.

Kirat T., (s.d.), (2005), *Economie et droit du contrat administratif : L'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public*, La Documentation Française, Paris, août.

Korobkin R., (2001), « Empirical Scholarship in Contract Law: Possibilities and Pitfalls », Research Paper, n° 01-22, UCLA School of Law.

Marty F., (2005), « Politiques d'attractivité des territoires et règles européennes de concurrence : Le cas des aides versées par les aéroports aux compagnies aériennes », *Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp.97-126.

Mathieu C. et Sterdyniak H., (2005), « Face aux délocalisations, quelle politique économique en France ? », *La Revue de l'OFCE*, n° 94, juillet, pp. 161-192.

Mayer T. et Muchielli J.-L., (1999), « La localisation à l'étranger des entreprises multinationales : une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises », *Economie et Statistique*, n° 326-327, pp. 159-176.

Mercuro, N. (2000), « La Common Law, l'efficacité et la Law and Economics institutionnaliste aux Etats-Unis », in Kirat et Serverin (dir.), *Le droit dans l'action économique*, CNRS Editions.

Motor Industry Research Unit, (1990), "The Effect of Different State Aid Measures on Intra-Community Competition", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Reinaud G., (2001), « L'industrie automobile à la peine ? Surcapacités et retournement des marchés », *Conjoncture*, revue de BNP – Paribas, pp. 25-33.

Stiglitz J., (1989), “On the Economic Role of the State”, in Hertjee A. (ed.), *The Economic Role of the State*, Blackwell, Oxford.